

# VD\_OMNI AC.2019.0182 vom 5. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2019.0182](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0182)

FR: VD\_OMNI AC.2019.0182 du 5 novembre 2019

IT: VD\_OMNI AC.2019.0182 del 5 novembre 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Département du territoire et de l'environnement (DTE), Municipalité de Bex | L'art. 46 LATC instaure une compétence concurrente du canton ou de la commune en matière de zones réservées. Il est donc possible, sur le principe, que l'autorité cantonale instaure une zone réservée cantonale alors même que l'autorité communale n'aurait pas l'intention de modifier la planification du secteur concerné. Rappel des critères utilisés par l'autorité cantonale en matière d'opposition au permis de construire et d'instauration d'une zone réservée. Les périmètres de centre sont délimités en concertation entre le canton et les communes concernées sur la base de deux critères principaux qui sont l'accessibilité en transports publics et l'accès aux équipements et services. En tant qu'elle est censée déterminer le potentiel de croissance du secteur considéré, la délimitation des périmètres de centre doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Confirmation en l'espèce de la zone réservée cantonale sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle une zone réservée peut trouver son fondement dans le fait que le propriétaire entend construire à un endroit qui entre sérieusement en considération pour une réduction de la zone à bâtir. Malgré une planification récente (2013, au lendemain de la votation sur la nouvelle LAT), la parcelle litigieuse se présente comme une avancée des constructions sur un secteur préservé.

## Erwägungen

### E. 1

S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.

### E. 2

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

### E. 3

a) En l'espèce, le recourant fait valoir que la Commune de Bex n'a pas négligé son obligation de planifier la réduction de la zone à bâtir puisqu'elle a identifié aux Posses et aux Plans deux secteurs de zone à bâtir au fort potentiel constructible pour les affecter en zone réservée communale. En revanche, la commune n'aurait pas, au terme d'une réflexion par ailleurs documentée, jugé opportun d'intervenir dans le secteur où se situe la parcelle du recourant. Ce dernier relève qu'alors que la commune avait indiqué qu'elle bloquerait cas échéant une demande de permis de construire au moyen de l'art. 77 aLATC, la municipalité n'a formulé aucun préavis négatif en lien avec le besoin de dézoner la parcelle litigieuse dans le cadre du futur plan d'affectation. En définitive, selon le recourant, la condition posée

par la jurisprudence qui consiste en une intention de la commune de modifier la planification n'est pas remplie. b) Dans sa réponse au recours, l'autorité cantonale intimée expose que l'élaboration par la commune d'une vision communale et la mise en place de zones réservées démontrent l'intention de la commune de réviser sa planification, ce que confirme le fait qu'elle a obtenu une subvention et qu'elle a l'obligation de réviser sa planification d'ici 2022 selon la mesure A11 du PDCn. Selon cette autorité, au vu de l'étendue de la commune de Bex, la zone réservée communale ne suffit pas à garantir que les autres parcelles libres de construction soient sécurisées dans l'attente de la révision du plan d'affectation. Elle fait valoir qu'afin d'éviter d'aggraver le mitage du territoire, l'autorité cantonale, dans le cadre de sa tâche de surveillance, pallie les manquements des communes et les encourage dans la révision de leurs plans. c) La jurisprudence citée plus haut fait de l'intention de modifier la planification une condition pour l'instauration de zones réservées. On peut se demander s'il faut s'en référer à l'intention subjective de l'autorité ou s'il ne faut pas plutôt adopter un point de vue objectif: en effet, le texte légal de l'art. 27 LAT vise l'hypothèse où l'adaptation du plan d'affectation s'impose. La question peut rester indécise. d) L'autorité cantonale intimée considère que l'intention de la commune de réviser la planification résulterait de l'élaboration d'une vision communale, de la mise en place de zones réservées et du fait qu'elle a obtenu une subvention pour réviser sa planification comme elle y est tenue. Cette argumentation n'est guère convaincante car il ne suffit pas qu'une révision du plan général d'affectation soit en cours pour justifier n'importe quelle zone réservée sur le territoire communal. Il faut admettre avec le recourant que si la municipalité, d'après ses explications devant le conseil communal, avait évoqué la possibilité d'opposer l'art. 77 aLATC à des projets de construction dans le secteur adjacent au périmètre de centre, elle n'en a rien fait en l'état (elle n'a pas statué sur la demande de permis de construire). En outre, dans la présente procédure, la municipalité s'en est remise à justice. Dans ces conditions, l'intention de la commune de réviser la planification dans le secteur concerné n'apparaît pas des plus ferme. Il est probable (la situation n'est pas exceptionnelle) que l'autorité communale et le Service du développement territorial (qui déclare pallier les manquements des communes) ne partagent pas la même appréciation quant à l'ampleur du surdimensionnement de la zone à bâtir ou au moyen d'y remédier. Cela importe peu toutefois. En effet, comme la cour de céans a déjà eu l'occasion de le constater, le droit cantonal prévoit expressément à l'art. 46 LATC une compétence concurrente du canton ou de la commune en matière de zones réservées (AC.2016.0420 du 6 juin 2017, consid. 2b). Il est donc possible, sur le principe, que l'autorité cantonale instaure une zone réservée cantonale alors même que l'autorité communale n'aurait pas l'intention de modifier la planification du secteur concerné. Selon la jurisprudence la plus récente, l'art. 46 LATC constitue, à lui seul, une base légale suffisante pour autoriser le département à établir une zone réservée cantonale sur une parcelle, lorsqu'une commune refuse de le faire, alors qu'elle y est tenue pour ne pas compromettre la révision du PGA (AC.2017.0364 du 25 septembre 2019. consid. 4b).

#### **E. 4**

Est donc en cause la décision de la seule autorité cantonale d'instaurer une zone réservée sur la parcelle 6758. a) Dans sa réponse au recours, l'autorité cantonale intimée expose sa pratique en matière d'opposition au permis de construire et d'instauration d'une zone réservée. Cette pratique dépend de la réponse à quatre questions qui sont celles de savoir si la commune est surdimensionnée, si la construction est destinée à l'habitation, si elle est située hors des périmètres de centre définis par le PDCn et si elle est située hors du territoire

urbanisé (voir dans le même sens la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jean-François Thuillard relative aux oppositions déposées par le SDT, dans le cadre de l'Exposé des motifs du Conseil d'Etat sur la 4<sup>e</sup> adaptation du Plan directeur cantonal (ci-dessous: EMPD PDCn4): Bulletin du Grand Conseil [BGC] Législature 2007-2012, Tome 23 Conseil d'Etat, p. 421). Il n'est pas contesté que la zone à bâtir de Bex est surdimensionnée ni que le projet de construction à l'origine de la décision attaquée est une habitation. Selon l'Exposé des motifs précité, Bex est une "centralité de niveau régional" (EMPD PDCn4 p. 387; PDCn4, mesure B11, p.108), mais selon l'autorité intimée, la parcelle litigieuse serait "hors centre" (ce qui entraîne le potentiel de croissance le plus faible; v. mesure A11 du PDCn4, p. 48). On ne trouve cependant au dossier qu'une copie d'écran figurant le périmètre de centre, sans référence aux documents attestant de son adoption. De toute manière, contrairement à ce que pourrait laisser supposer la réponse de l'autorité cantonale intimée, les périmètres de centre ne sont pas définis par le PDCn. Celui-ci ne fait que les énumérer. Selon l'EMPD précité, les périmètres de centre sont délimités en concertation entre le canton et les communes concernées sur la base de deux critères principaux qui sont l'accessibilité en transports publics et l'accès aux équipements et services (EMPD PDCn4, p. 366). Cette délimitation ne fait cependant pas l'objet d'une enquête publique sujette à opposition. La délimitation des périmètres de centre ne saurait donc s'imposer aux propriétaires concernés sans possibilité de contestation. Il en va ici de même qu'en matière de protection des marais: on rappelle à cet égard la jurisprudence fédérale dont il résulte que même si les inventaires fédéraux des sites marécageux ainsi que des marais sont des ordonnances du Conseil fédéral, il n'existe aucune voie de droit à l'encontre des ordonnances elles-mêmes, de sorte qu'un contrôle judiciaire doit pouvoir être exercé dans le cadre des actes de planification subséquents (1C\_502/2016 du 21 février 2018, consid. 2.1.2; ATF 138 II 281 consid. 5.4 p. 289 s.). Ainsi, en tant qu'elle est censée déterminer le potentiel de croissance du secteur considéré, la délimitation des périmètres de centre doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Quant au territoire urbanisé, sa délimitation ne figure pas au dossier. Il n'est donc pas possible d'examiner si la pratique évoquée par l'autorité intimée est conforme à la loi ni si la décision attaquée peut la justifier.

b) Cela importe peu. Il faut s'en tenir finalement à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle une zone réservée peut trouver son fondement dans le fait que le propriétaire entend construire à un endroit qui entre sérieusement en considération pour une réduction de la zone à bâtir (ATF 113 Ib 362, consid. 2 a bb, p. 366).

## **E. 5**

Le recourant conteste que la mesure serait apte à atteindre le but visé, à savoir permettre le redimensionnement de la zone à bâtir communale. Il relève que sa parcelle est équipée et se trouve à proximité immédiate d'une ligne de chemin de fer, respectivement de la gare du Grand-Moulin, qu'elle est contiguë au sud à une portion de territoire bâti tandis qu'elle est limitée au nord par un chemin d'accès qui délimite clairement une transition vers les aires agricole et viticole se situant au nord de la parcelle 6758. Le recourant soutient ainsi que le maintien du caractère constructible de sa parcelle n'entraînera pas de mitage du territoire ou de dispersion des constructions. Enfin, l'instauration de la mesure attaquée est de nature à causer un préjudice financier au recourant, en relation avec le contrat de vente à terme conditionnelle qu'il a conclu avec un tiers puisqu'elle aura pour effet de faire obstacle à la délivrance d'un permis de construire et entraînera la caducité du contrat de vente. Pour le département intimé, la zone réservée s'inscrit dans un rapport raisonnable et nécessaire avec le but poursuivi. L'intérêt économique privé du recourant ne pourrait être pris en

considération face à l'intérêt public à une application correcte du droit. Examinant les éléments de fait retenus dans le présent arrêt, le tribunal constate que pour ce qui est de sa situation géographique, la parcelle litigieuse est entourée à l'est, au nord, à l'ouest et au sud-ouest par des terrains utilisés par l'agriculture qui s'étendent jusqu'au pied du coteau viticole de Bex. Sans doute cette parcelle a-t-elle fait l'objet d'un plan partiel d'affectation approuvé le 4 mars 2013 (au lendemain de la votation populaire sur la nouvelle LAT) qui l'a colloquée nouvellement dans une "zone de construction et de parc". Malgré cette planification récente, la parcelle litigieuse se présente néanmoins comme une avancée des constructions sur un secteur préservé. Son maintien en zone à bâtir, en raison de sa situation excentrée, ne paraît à première vue guère compatible avec les exigences posées par la LAT d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1<sup>er</sup> al. 2 let. a bis LAT), de créer un milieu bâti compact (let. b) et de préserver le paysage (art. 3 al. 2 LAT). Dans ces circonstances, on ne saurait voir d'abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité cantonale d'imposer une zone réservée sur une telle parcelle (cf. arrêt AC.2016.0420 du 6 juin 2017, consid. 6).

## **E. 6**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée, aux frais du recourant, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'est pas alloué de dépens, les autorités en cause n'ayant pas agi par l'intermédiaire d'avocats (art. 55 al. 1 LPA-VD a contrario).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.